

# Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2021: Europäisches Verfassungsrecht

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

**Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2021: Europäisches Verfassungsrecht, NVwZ 2022, S. 1263-1272.**

**Es ist möglich, dass diese publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.**

Der vorliegende Beitrag gibt – im Anschluss an den vorherigen Bericht (NVwZ 2021, 1345) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2021 und damit auch über die Rechtsentwicklung in der EU. Thematisch erfolgt eine Beschränkung auf Aspekte des „Europäischen Verfassungsrechts“. Der Akzent liegt auf der Zusammenfassung der neueren Entwicklungen und ggf. einer kurzen Kommentierung.

## **I. Institutionen und Rechtsordnung**

### *1. Tragweite des Grundsatzes der Solidarität*

Wegweisende Aussagen zur rechtlichen Tragweite des Grundsatzes der Solidarität sind dem Urteil des EuGH in der Rs. C-848/19 P<sup>1</sup> zu entnehmen. Der Gerichtshof wies im Streit um die Ausweitung von Gaslieferungen aus Russland und die Gaspipeline Nord Stream II das Rechtsmittel Deutschlands gegen das Urteil des EuG in der Rs. T-883/16<sup>2</sup> zurück und hielt fest, die Kommission habe bei der Genehmigung der Bedingungen für den Zugang zur Gaspipeline dem Grundsatz der Solidarität nicht Rechnung getragen:

- Art. 194 I AEUV – wonach die EU bei ihrer Energiepolitik im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes und unter Berücksichtigung umweltpolitischer Anliegen gewisse Zielsetzungen zu verfolgen hat – stelle als „Grundsatz der Energiesolidarität“ eine besondere Ausprägung des Solidaritätsgrundsatzes dar, der einer der tragenden Grundsätze des Unionsrechts darstelle, in verschiedenen Bestimmungen des EU-Rechts (welche der EuGH im Einzelnen aufführt) erwähnt werde und im Zusammenhang mit Art. 4 III EUV (Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit) zu sehen sei. Letzterer verpflichte sowohl die Mitgliedstaaten gegenüber der Union mit Blick auf die Wirksamkeit des EU-Rechts als auch die Mitgliedstaaten untereinander.<sup>3</sup>

---

\* Die Autorin ist Professorin und Direktorin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue. Herrn Rechtsassessor *Robert Mosters* sei herzlich für die kritische Durchsicht des Manuskripts gedankt.

<sup>1</sup> EuGH, Rs. C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598 – Deutschland/Polen (Große Kammer).

<sup>2</sup> EuG, Rs. T-883/16, ECLI:EU:T:2019:567 – Polen/Kommission.

<sup>3</sup> S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-514/19, ECLI:EU:C:2020:803, Rn. 49 – Union des industries de la protection des plantes.

- Somit sei der Grundsatz der (Energie-) Solidarität beim Erlass von EU-Rechtsakten zu beachten, entfalte er doch verbindliche Rechtswirkungen für die Union und die Mitgliedstaaten. Konkret hätte die Kommission daher vor ihrer auf das einschlägige Sekundärrecht gestützten Entscheidung über die Anbindung an die Gaspipeline prüfen müssen, ob eine Gefahr für die Gasversorgung auf den Märkten der Mitgliedstaaten bestehe (was sie nach den Feststellungen des EuGH nicht getan habe). Weiter hätte sie eine Abwägung der betroffenen Interessen im Lichte des Grundsatzes der Energiesolidarität, unter Berücksichtigung sowohl der Interessen der Mitgliedstaaten als auch derjenigen der Union insgesamt, vornehmen müssen.
- Auch ganz allgemein umfasse der Grundsatz der Energiesolidarität nicht nur eine Pflicht zum „Beistand“ in Krisensituationen, sondern eine allgemeine Verpflichtung der Union und der Mitgliedstaaten, bei der Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Rahmen der EU-Energiepolitik die Interessen aller Akteure zu berücksichtigen, die möglicherweise betroffen sind. Maßnahmen, welche die Interessen der Union und der anderen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Sicherheit und die wirtschaftliche und politische Tragbarkeit der Versorgung sowie die Diversifizierung der Versorgungsquellen beeinträchtigen könnten, seien zu vermeiden.

Damit bestätigt der EuGH den verbindlichen Charakter des Grundsatzes der Solidarität als allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, an dessen Maßstab sowohl mitgliedstaatliches Verhalten als auch Rechtsakte der Unionsorgane zu messen sind. Hieran ändert auch die Offenheit des Begriffs der Solidarität, der einen gewissen Gestaltungsspielraum impliziert, nichts. Denn auch dieser Gestaltungsspielraum kann überschritten werden, wie das angezeigte Urteil trefflich illustriert. Bemerkenswert ist weiter, dass der Gerichtshof spezifisch für den Sektor der Energiepolitik die sich aus dem Grundsatz der Solidarität ergebenden Pflichten präzisiert, wobei der konkrete Verstoß im Wesentlichen verfahrensrechtlich begründet war. Immerhin wird man aus dem Urteil auch ableiten können, dass auch materiell eine völlige Außerachtlassung der genannten Gesichtspunkte wohl kaum mit den unionsrechtlichen Anforderungen in Einklang stünde. Insgesamt trägt das Urteil – wie schon die Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Asylpolitik<sup>4</sup> – maßgeblich zur Klärung der (letztlich weitgehenden) Rechtswirkungen des Solidaritätsgrundsatzes bei: Ihm kommt eine eigenständige rechtlich verbindliche und justiziable Bedeutung zu und er kann unabhängig von sekundärrechtlichen Regelungen Grundlage für spezifische Handlungs- und Unterlassungspflichten sein (wenn er auch in den verschiedenen einschlägigen Vertragsbestimmungen unterschiedlich präzise formuliert ist und damit unterschiedlich weitreichende Wirkungen entfalten dürfte, wobei der allgemeine Rechtsgrundsatz jedenfalls zu einer gewissen gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet).

---

<sup>4</sup> EuGH, verb. Rs. C-643/15, C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631 – Slowakei und Ungarn/Rat.

## 2. *Reichweite der Pflicht zur Richtlinienumsetzung*

Bekanntlich sind Richtlinien in nationales Recht umzusetzen (Art. 288 AEUV). Diese unbedingte Pflicht gelte auch dann (so der EuGH in der Rs. C-64/20<sup>5</sup>), wenn zwar eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung zu bejahen sei, die damit einhergehende Verletzung des Unionsrechts aber nur noch von kurzer Dauer sei, da das nationale Recht mit einer in Kürze in Kraft tretenden Modifikation des Unionsrechts vereinbar sei. Hieraus folge, dass ein Gericht im Rahmen eines entsprechenden im nationalen Recht vorgesehenen Verfahrens (Irland kennt eine Art Feststellungsklage, mit der die Feststellung einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung einer Richtlinie und eine Verpflichtung der zuständigen Organe, die Rechtsvorschriften entsprechend zu modifizieren, beantragt werden kann) die Verpflichtung des betreffenden Mitgliedstaates zur Umsetzung nicht mit der Begründung ablehnen bzw. außer Acht lassen könne, dass die korrekte Umsetzung aufgrund der zukünftigen und bereits beschlossenen Modifikationen des Unionsrechts unverhältnismäßig sei.

Dieser Ansatz mag etwas formalistisch anmuten, ist aber in Anbetracht der Verbindlichkeit und des Vorrangs des Unionsrechts zwingend: Ein Abstellen auf die „Verhältnismäßigkeit“ der Beachtung rechtlich zwingender Vorgaben – welche durch nationale Behörden oder Gerichte zu beurteilen wäre – implizierte letztlich eine Relativierung des zentralen rechtsstaatlichen Grundsatzes des Vorrangs des Gesetzes, relativierte den Vorrang des Unionsrechts und öffnete mehr oder weniger überzeugenden politischen „Zweckmäßigkeitserwägungen“ Tür und Tor. Darüber hinaus trüge ein anderer Ansatz auch nicht dem Umstand Rechnung, dass es allein dem EuGH zusteht, aus zwingenden Gründen der Rechtssicherheit eine vorübergehende Aussetzung der Wirkung des Unionsrechts herbeizuführen.<sup>6</sup>

## 3. *Initiativrecht der Kommission*

Nach Art. 155 II AEUV erfolgt die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern in den durch Art. 153 AEUV erfassten Bereichen auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Ratsbeschluss auf Vorschlag der Kommission. Die Rs. C-928/19 P<sup>7</sup> betraf die Ablehnung eines Ersuchens von zwei Sozialpartnern durch die Kommission, einen Vorschlag nach Art. 155 II AEUV zu unterbreiten (in Bezug auf eine Vereinbarung, mit der ein allgemeiner Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung von Beamten und Angestellten bestimmter nationaler Verwaltungsbehörden formuliert wurde), was der EuGH nicht beanstandete: Die Kommission verfüge bezüglich der Entscheidung über die Zweckmäßigkeit der Unterbreitung eines solchen Vorschlags über einen

---

<sup>5</sup> EuGH, Rs. C-64/20, ECLI:EU:C:2021:207 – UH.

<sup>6</sup> S. insoweit EuGH, Rs. C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, Rn. 33 – Association France Nature Environnement.

<sup>7</sup> EuGH, Rs. C-928/19 P, ECLI:EU:C:2021:656 – EPSU (Große Kammer).

großen Ermessensspielraum. Schon der Wortlaut des Art. 155 II AEUV lasse keine Anhaltspunkte für eine Verpflichtung der Kommission, dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zu unterbreiten, erkennen. Die in mehreren Sprachfassungen verwendeten zwingenden Formulierungen seien nur der Ausdruck der Ausschließlichkeit der beiden dort vorgesehenen alternativen Verfahren, wobei eines von ihnen ein spezifisches Verfahren sei, das zum Erlass eines Rechtsakts der Union führe. Systematische und teleologische Aspekte bestätigten diese Auslegung: Denn wie sich insbesondere aus Art. 17 I EUV ergebe, obliege es der Kommission, im Rahmen ihres Initiativrechts die Zweckmäßigkeit eines Vorschlags für einen Rechtsetzungsakt zu beurteilen. Dies sei auch im Rahmen des Art. 155 II AEUV relevant, ganz abgesehen davon, dass die Kommission nach Art. 17 III Uabs. 3 EUV in voller Unabhängigkeit agiere. Ein anderer Ansatz zöge die Konsequenz nach sich, dass die Interessen der Sozialpartner gegenüber der Rolle der Kommission, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern, vorrangig zum Zuge kämen. An dieser Beurteilung ändere die sich aus Art. 151 I, 152 I AEUV ergebende Autonomie der Sozialpartner nichts, da sie nicht dazu führen könne, dass den Sozialpartnern eine Art eigenes Initiativrecht zukäme, das sie nach dem Vertrag gerade nicht hätten. Zwar sei die Kommission bei der Frage, ob sie ihr Initiativrecht wahrnehme, an die Vorgaben des Unionsrechts gebunden; allerdings verfüge sie in Bezug auf die Zweckmäßigkeit, dem Rat einen Vorschlag nach Art. 155 II AEUV zu unterbreiten, über ein weites Ermessen. Angesichts der komplexen Beurteilungen, die sie insoweit vorzunehmen habe, seien derartige Entscheidungen nur beschränkt gerichtlich überprüfbar, dies insbesondere dann, wenn die Unionsorgane – wie im vorliegenden Fall – potenziell widerstreitende Interessen zu berücksichtigen und mit politischen, wirtschaftlichen und sozialen Erwägungen verbundene Entscheidungen zu treffen hätten.<sup>8</sup>

Das sehr sorgfältig begründete und in jeder Beziehung überzeugende Urteil illustriert trefflich die bedeutende Rolle der Kommission in Bezug auf ihre Befugnis, über Gesetzgebungsinitiativen zu entscheiden. Es erscheint auf dieser Grundlage allenfalls in Ausnahmefällen (oder bei sehr klaren Selbstverpflichtungen der Kommission) denkbar, dass eine gerichtlich feststellbare Vertragsverletzung der Kommission aufgrund der Nichtunterbreitung eines Gesetzgebungsvorschlags bejaht werden kann. Ausgeschlossen ist eine solche aber gleichwohl nicht, so z.B. bei grundrechtlichen Schutzpflichten oder bei klaren vertraglichen Handlungspflichten (wie z.B. im Rahmen der Verkehrspolitik).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Darüber hinaus schließt der Gerichtshof eine Verletzung des berechtigten Vertrauens der Rechtsmittelführerin aus, da trotz gewisser Verlautbarungen der Kommission nicht ersichtlich sei, dass eine ausdrückliche und eindeutige Selbstverpflichtung der Kommission vorliege, wonach sie sich bei der Ausübung der ihr durch eine primärrechtliche Bestimmung übertragenen Befugnis eine Selbstbeschränkung in Form der Verpflichtung, vor der Unterbreitung ihres Vorschlags ausschließlich ganz bestimmte Erwägungen zu prüfen, auferlegt hätte, so dass sie entsprechend gebunden wäre.

<sup>9</sup> S. weiter zu den Institutionen und insbesondere zur Reichweite der Pflicht zur Unterzeichnung von Rechtsakten nach Art. 297 AEUV EuGH, Rs. C-833/19 P, ECLI:EU:C:2021:950 – Rat/Hamas (Große Kammer). Zur Begründungspflicht bei restriktiven Maßnahmen aufgrund der GASP gegen bestimmte Personen EuGH, Rs. 46/19 P, ECLI:EU:C:2021:316 – Rat/PKK. Ebenfalls zur Reichweite der Begründungspflicht (an welche der EuGH weniger strenge Anforderungen stellte als das Gericht) EuGH,

#### 4. Zugang zu Dokumenten

Verlangt ein Unionsbürger Zugang zu einem bei einer EU-Institution vorhandenen Dokument, so falle sein Rechtsschutzinteresse nicht allein deshalb weg, weil das entsprechende Dokument während des laufenden Verfahrens auf einem privaten Blog veröffentlicht wurde, so der Gerichtshof in der Rs. C-761/18 P<sup>10</sup>. Der streitige Beschluss bestehe nämlich immer noch; eine Veröffentlichung durch einen Privaten im Internet könne nicht mit einer offiziellen Bekanntgabe durch das betreffende Organ gleichgesetzt werden und ändere nichts daran, dass das betreffende Organ seiner entsprechenden Verpflichtung nicht nachgekommen sei.<sup>11</sup>

## II. Grundrechtsschutz: Persönlichkeitsrechte

In der Rs. C-746/18<sup>12</sup> führte der EuGH seine Rechtsprechung<sup>13</sup> zur (Un-) Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung fort. Im Ausgangsverfahren ging es um ein Strafverfahren wegen mehrfachen Diebstahls sowie Betrugs, in welchem auf der Grundlage nationalen Rechts personenbezogene Daten als Beweismittel verwendet wurden, die zuvor bei einem Kommunikationsdienstleister angefordert worden waren. Mit Bezug auf die Vereinbarkeit einer solchen Verwendung mit Art. 15 I RL 2002/58 (Datenschutzrichtlinie im Bereich der elektronischen Kommunikation) betonte der Gerichtshof, ein behördlicher Zugang zu Verkehrs- und / oder Standortdaten, welche Schlüsse auf die getätigte Kommunikation, den Standort der verwendeten Endgeräte und damit das Privatleben zulassen, sei nur dann zulässig, wenn es um Verfahren zur Bekämpfung schwerer Kriminalität oder zur Verhütung ernster Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit gehe, dies im Gegensatz zur bloßen Identifizierung des Nutzers, welche auch allgemein durch das Anliegen der Verfolgung und Verhütung von

---

verb. Rs. C-584/20 P, C-621/20 P, ECLI:EU:C:2021:601 – Kommission/Landesbank Baden-Württemberg (Große Kammer). Zur Reichweite der Immunität eines (ehemaligen) Präsidenten einer nationalen Zentralbank EuGH, Rs. C-3/20, ECLI:EU:C:2021:969 – AB (Große Kammer). S. schließlich zur Vereinbarkeit der im Sekundärrecht vorgesehenen Unabhängigkeit nationaler Regulierungsbehörden mit dem unionalen Demokratieprinzip EuGH, Rs. C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662 – Kommission/Deutschland.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. C-761/18 P (Leino-Sandberg/EP), ECLI:EU:C:2021:52.

<sup>11</sup> S. weiter zur VO 1049/2001 EuG, Rs. T-252/19, ECLI:EU:T:2021:203 – Pech/Rat: Die Weigerung des Rates, Zugang zu einem juristischen Gutachten zu gewähren, stehe nicht mit der VO 1049/2001 in Einklang. Insbesondere habe der Rat nicht nachgewiesen, dass seine Veröffentlichung den Entscheidungsprozess gefährden könne; ebensowenig sei eine Berufung auf den Schutz der Rechtsberatung im konkreten Fall möglich gewesen. Zur Reichweite des Zugangs zu Dokumenten von OLAF EuG, Rs. T-517/19, ECLI:EU:T:2021:529 – Homoki/Kommission. Zur Pflichtverletzung eines Mitglieds des Rechnungshofs im Sinn des Art. 286 VI AEUV EuGH, Rs. C-130/19, ECLI:EU:C:2021:782 – Rechnungshof/Karel Pinxten (Plenum); zur Europäischen Bürgerinitiative EuG, Rs. T-495/19, ECLI:EU:T:2021:781 – Rumänien/Kommission (Bejahung der verbindlichen Wirkung des Beschlusses der Kommission, eine Bürgerinitiative zu registrieren, und daher Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage, Abweisung der Klage Rumäniens gegen den Beschluss der Kommission, die geplante Bürgerinitiative «Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen» zu registrieren).

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 – H K/Prokuratuur (Große Kammer).

<sup>13</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238 – Digital Rights Ireland; EuGH, Rs. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970 – Tele2 Sverige; EuGH, verb. Rs. C-511/18, C-512/18, C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 – La Quadrature du Net.

Straftaten gerechtfertigt werden könne. Weiter stehe es nicht mit Art. 15 IRL 2002/58 im Lichte der Art. 7, 8, 11, 52 I GRCh in Einklang, wenn die Zuständigkeit zur Gewährung eines solchen Zugangs der Staatsanwaltschaft, deren Aufgabe darin besteht, das strafrechtliche Ermittlungsverfahren zu leiten und ggf. später die öffentliche Anklage zu vertreten, obliege. Denn eine jedenfalls notwendige objektive Kontrolle setze voraus, dass die zuständige Stelle alle notwendigen Garantien aufweise, damit eine objektive Abwägung der verschiedenen einander gegenüberstehenden Interessen und Rechte gewährleistet werden könne. Dies sei nicht gegeben, wenn diejenige Behörde, welche den Datenzugang erlaubt, mit derjenigen, welche dann die Strafverfolgung betreibt, identisch sei, da sie durch ihre «Doppelrolle» nicht die notwendige Unabhängigkeit aufweise, woran auch eine gesetzliche Verpflichtung auf die Unabhängigkeit nichts ändere. Schließlich nimmt der EuGH auch zur Verwertung unrechtmäßig erlangter Informationen im Strafprozess Stellung: Es obliege zwar dem nationalen Recht die Folgen eines unionsrechtswidrigen Zugriffs auf Kommunikationsdaten festzulegen; dem Effektivitätsgrundsatz sei aber zu entnehmen, dass einer Person, die im Verdacht steht, Straftaten begangen zu haben, durch rechtswidrig erlangte Beweise keine unangemessenen Nachteile entstehen dürften. Dieses Ziel könne nicht nur durch ein Verwertungsverbot solcher Beweise, sondern auch durch Regelungen betreffend die Würdigung und Gewichtung solcher Informationen oder ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung erreicht werden. Ein Verwertungsverbot sei aber dann mit Blick auf die Gewährleistung eines fairen Verfahrens geboten, wenn eine Partei nicht in der Lage sei, sachgerecht zu einem Beweismittel Stellung zu nehmen, das aus einem Bereich stammt, in dem das Gericht nicht über Sachkenntnis verfügt, und das geeignet ist, die Würdigung der Tatsachen maßgeblich zu beeinflussen.

Das Urteil knüpft in weiten Teilen an die bisherige Rechtsprechung<sup>14</sup> an, enthält jedoch auch Klarstellungen bzw. Weiterentwicklungen. So wird ausdrücklich hervorgehoben, dass der Eingriff in die Privatsphäre zwar umso schwerer sei, je länger der Zeitraum der Speicherung bzw. des Zugriffs sei; jedoch obliege es den zuständigen nationalen Behörden, in jedem Einzelfall zu gewährleisten, dass sich sowohl die Kategorien der erfassten Daten, als auch die Dauer, für die der Zugang gewährt werden soll, nach Maßgabe der konkreten Umstände auf das für die maßgeblichen Ermittlungen absolut Notwendige beschränken. In jedem Fall sei der Zugang zu Verkehrs- oder Standortdaten als schwerwiegender Eingriff in Art. 7, 8 GRCh anzusehen, sofern er «genaue» Schlüsse auf das Privatleben der Betroffenen zulasse, was grundsätzlich immer möglich sei und letztlich erst *ex post* (nach Kenntnisnahme der Daten) beurteilt werden könne. Daraus folgt letztlich, dass ein solcher Zugriff – wie der EuGH denn auch allgemein formuliert – nur bei schwerer Kriminalität oder mit Blick auf die Verhütung ernster Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit zulässig sein kann und auch dies nur, falls die

---

<sup>14</sup> S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-511/18, C-512/18, C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 – La Quadrature du Net.

Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden. Mit Blick auf die Verwertung postuliert der Gerichtshof zwar kein allgemeines Verwertungsverbot im Strafprozess (was im Übrigen wohl auf andere Prozesse übertragen werden kann); die sich aus dem Recht auf ein faires Verfahren ergebenden Schranken sind aber durchaus eng. Von besonderer Bedeutung sind auch die Präzisierungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Behörde, die den Zugang zu Kommunikationsdaten anordnen muss, welche trefflich illustrieren, dass ein effektiver Grundrechtsschutz auch durch verfahrensrechtliche Vorgaben gesichert werden muss. Schließlich zeigt das Urteil, dass sich auch jenseits des Schutzes des Wesensgehalts der Grundrechte (der durch die Vorratsdatenspeicherung – soweit sie sich «nur» auf Kommunikationsdaten und nicht auf die Inhalte der Kommunikation bezieht – nicht betroffen ist) im Zuge der Abwägung der widerstreitenden Interessen und aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz quasi «absolute» Schranken eines Eingriffs in die betroffenen Grundrechte ableiten lassen.

Grundfragen der Tragweite der VO 679/2016 (Datenschutzgrundverordnung, DSGVO) wurden in der Rs. C-439/19<sup>15</sup> erörtert, dies im Zusammenhang mit einer Datenbank über Verstöße gegen Verkehrsregeln:

- Die VO 679/2016 finde gemäß ihrem Art. 10 auf die Verarbeitung personenbezogener Daten über Strafpunkte, die gegen Fahrzeugführer wegen Verkehrsverstößen verhängt wurden, Anwendung, betreffe die Straßenverkehrssicherheit doch nicht die öffentliche Sicherheit im Sinn des Art. 2 II lit. d DSGVO.
- Art. 5 I, 6 I lit. e, 10 VO 679/2016 stünden einer nationalen Regelung entgegen, die Dritten einen Zugang zu den Einträgen in einem Register über solche Strafpunkte garantiere, ohne dass sie ein besonderes Interesse nachweisen müssten. Denn eine solche Regelung sei mit Blick auf das verfolgte Ziel (Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit) nicht verhältnismäßig, da es nicht nur um Fahrzeugführer gehe, die systematisch und bösgläubig gegen die Straßenverkehrsregeln verstoßen. Aufgeworfen wird durch diese Begründung die Frage, ob – gesetzt den Fall, dies sei überhaupt möglich – ein Zugang zu Daten lediglich solcher «gefährlicher» Personen mit der VO 679/2016 vereinbar wäre. Dies ist letztlich zu bezweifeln, da nicht ersichtlich ist, dass der allgemeine Zugang zu solchen Daten tatsächlich die Verkehrssicherheit förderte bzw. das Ziel in kohärenter Weise verfolgte und wohl auch kaum das mildeste Mittel darstellen dürfte.
- Ebenso sei es mit den genannten Bestimmungen der Verordnung unvereinbar, wenn solche Daten Wirtschaftsteilnehmern zur Weiterverwendung übermittelt werden dürften.
- Sollte sich aus einem Vorabentscheidungsurteil des Gerichtshofs die Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht ergeben, so dürfe das Verfassungsgericht des betreffenden Mitgliedstaats nicht entscheiden, dass die Rechtswirkungen einer

---

<sup>15</sup> EuGH, Rs. C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 – Latvijas Republikas Saeima (Große Kammer).

solchen Regelung bis zum Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung auf nationaler Ebene aufrechterhalten werden.

Das Urteil verdeutlicht, dass das nationale Informationszugangsrecht durch die Vorgaben der DSGVO überwölbt wird, dies trotz des Art. 86 DSGVO (der auf den Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu bei Behörden vorhanden Dokumenten verweist). Von Bedeutung sind auch die Ausführungen der EuGH zum Vorrang: Das nationale Gericht muss ggf. mit sofortiger Wirkung die Unanwendbarkeit der betreffenden nationalen Regelung feststellen, was sich in der Tat aus dem Vorrang des Unionsrechts und der Effektivität des Unionsrechts ergibt, allerdings auch bedeutet, dass das Gericht ggf. eine Art Zwischenentscheidung treffen muss bzw. die Unanwendbarkeit der nationalen Regelung von Amts wegen zu beachten ist, was häufig die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehmen dürfte.<sup>16</sup>

### III. Vorrang des Unionsrechts

Die Tragweite des Vorrangs des Unionsrechts im Zusammenhang mit der Bindungswirkung von Urteilen höchster nationaler Gerichte stand – neben der Unabhängigkeit der Justiz – im Zentrum der verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19.<sup>17</sup> Konkret ging es um eine Reihe von Urteilen des rumänischen Verfassungsgerichtshofs (VerfGH), in welchen dieser die Verurteilung mehrerer Personen (darunter ehemalige Parlamentarier und Minister) wegen Korruption (im Zusammenhang mit der Verwaltung von Unionsmitteln) durch untere Gerichte für nichtig erklärt hatte. Ausgehend von der Feststellung, dass dem Unionsrecht eine Verpflichtung Rumäniens zu entnehmen sei, wirksame und abschreckende Sanktionen für Betrugsdelikte zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union vorzusehen, betonte der EuGH zunächst, das Unionsrecht stehe der Anwendung einer Rechtsprechung des VerfGH entgegen, welche die Nichtigerklärung von Urteilen zur Folge habe, die von nicht

---

<sup>16</sup> S. weiter zum Datenschutz EuGH, Rs. C-597/19, ECLI:EU:C:2021:492 – M.I.C.M.: Es stehe in Einklang mit der DSGVO, wenn Inhaber von Rechten des geistigen Eigentums oder in ihrem Auftrag handelnde Dritte IP-Adressen von Nutzern von Peer-to-Peer-Netzen, deren Internetanschlüsse für rechtsverletzende Tätigkeiten genutzt worden sein sollen, systematisch speichern und Namen und Anschriften dieser Nutzer an den Rechtsinhaber oder einen Dritten weitergegeben werden, damit diese zur Wahrung ihrer Rechte Klage erheben können, dies – unter Bezugnahme auf weitere unionsrechtliche Vorschriften – unter der Voraussetzung, dass die Anträge und Maßnahmen verhältnismäßig sind und eine Rechtsgrundlage besteht. Zur RL 2016/680 im Zusammenhang mit der Verarbeitung von in einer Fahndungsdatenbank von Interpol gespeicherten Notiz (welche Personendaten enthielt) EuGH, Rs. C-505/19, ECLI:EU:C:2021:376 – WS (Große Kammer): Die Verarbeitung wurde als zulässig erachtet, sofern in Bezug auf die relevanten Straftaten nicht das Verbot der Doppelbestrafung greife, was in einer rechtskräftigen Entscheidung festgestellt worden sein müsse, wobei bemerkenswert ist, wobei die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, einen Rechtsbehelf zur Verfügung zu stellen, der es erlaubt festzustellen, dass das Verbot der Doppelbestrafung greift. Das Urteil impliziert auch, dass im Falle des Greifens des Verbots der Doppelbestrafung eine Verarbeitung der betreffenden Daten in der Union nicht mehr zulässig ist, was auch Anpassungen im SIS implizieren dürfte. S. schließlich zur Reichweite der Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden und der Funktionsweise des sog. Zusammenarbeits- und Kohärenzverfahrens EuGH, Rs. C-645/19, ECLI:EU:C:2021:483 – Facebook Ireland (Große Kammer).

<sup>17</sup> EuGH, verb. Rs. C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034 – Euro Box Promotion (Große Kammer).



ordnungsgemäß besetzten Spruchkörpern erlassen wurden, wenn diese Rechtsprechung in Verbindung mit den nationalen Verjährungsvorschriften eine systemische Gefahr der Straflosigkeit von schweren Betrugsdelikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union oder von Korruptionsdelikten begründe. Hinsichtlich der Konsequenzen einer solchen unionsrechtswidrigen Rechtsprechung für die Bindungswirkung der Urteile des VerfGH für untere Gerichte unterscheidet der Gerichtshof:

- Soweit die Unabhängigkeit des VerfGH gegenüber insbesondere der Legislative und der Exekutive gewährleistet sei, stehe das Unionsrecht einer solchen Bindungswirkung nicht entgegen.<sup>18</sup>
- Etwas anderes gelte allerdings, falls diese Voraussetzung nicht gegeben sei (wofür vorliegend jedoch in Bezug auf den VerfGH keine Anhaltspunkte vorlägen). Diesfalls stehe das Unionsrecht einer solchen Bindungswirkung entgegen, da ein solches Verfassungsgericht nicht in der Lage sei, den nach dem Unionsrecht erforderlichen wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten.

Im Übrigen sei es nicht mit dem Unionsrecht vereinbar, dass die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit der nationalen Richter durch jegliche Nichtbeachtung solcher Entscheidungen ausgelöst werde, habe doch jedes Gericht das Unionsrecht anzuwenden bzw. auszulegen und den Anforderungen an einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz zu genügen. Auch müsse eine Disziplinarregelung mit Blick auf die Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte die erforderlichen Garantien aufweisen, damit eine solche Regelung nicht als System zur politischen Kontrolle des Inhalts justizieller Entscheidungen eingesetzt werden könne. Daher dürfe ein etwaiger Fehler in einer Gerichtsentscheidung bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften des nationalen Rechts und des Unionsrechts oder bei der Würdigung des Sachverhalts und der Beweise für sich allein nicht zur Auslösung der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit des betreffenden Richters führen. Die Auslösung der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit eines Richters wegen einer Gerichtsentscheidung müsse vielmehr auf außergewöhnliche Fälle beschränkt bleiben; auch seien Vorkehrungen zu treffen, um jegliche Gefahr eines Drucks von außen bezüglich des Inhalts von Gerichtsentscheidungen zu vermeiden. Eine nationale Regelung, wonach jegliche Nichtbeachtung der Entscheidungen des VerfGH durch die nationalen Richter ordentlicher Gerichte deren disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit auslösen könne, erfülle diese Voraussetzungen nicht.

Bemerkenswert ist sodann, dass der EuGH im Einzelnen auf seine *van Gend & Loos*- und *Costa/ENEL*-Rechtsprechung zum Vorrang des Unionsrechts eingeht und auf deren Bedeutung für die Union als Rechtsgemeinschaft verweist, bevor er folgert, der Vorrang des Unionsrechts impliziere, die nationalen Gerichte müssten aus eigener Entscheidungsbefugnis eine

---

<sup>18</sup> Der EuGH betont in diesem Zusammenhang – unter Rückgriff auf seine bisherige Rechtsprechung – nochmals die große Bedeutung der Unabhängigkeit der Justiz.

höchstrichterliche Rechtsprechung außer Acht lassen können, soweit sie der Ansicht sind, diese stehe im Lichte eines Urteils des EuGH nicht mit dem EU-Recht in Einklang.

Das Urteil ist ein weiterer Meilenstein in der mittlerweile facettenreichen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den sich aus dem Rechtsstaatlichkeitserfordernis ergebenden Vorgaben des Unionsrechts und dessen Implikationen für das nationale Recht bzw. die nationale Gerichtsorganisation. Besonders hervorzuheben ist das „Einspannen“ unterinstanzlicher Gerichte, welche im Falle fehlender Unabhängigkeit oberster Gerichte nicht an unionsrechtswidrige Urteile gebunden sind. Damit ist allerdings auf der anderen Seite auch gesagt, dass die Bindungswirkung von Urteilen übergeordneter Gerichte als solche mit dem Unionsrecht vereinbar ist (was auch dann gelten muss, wenn diese unionsrechtswidrige Urteile fällen). Gleichzeitig leitet der EuGH aus dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts ab, dass es mit dem Unionsrecht unvereinbar sei, nationalen Gerichten unter Androhung von Disziplinarsanktionen zu untersagen, Entscheidungen übergeordneter Gerichte, die im Lichte der Rechtsprechung des EuGH gegen das Unionsrecht verstoßen, unangewendet zu lassen. Nicht ganz klar ist das Urteil in Bezug auf die genauen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen ein unterinstanzliches Gericht von Urteilen übergeordneter Gerichte abweichen darf bzw. muss. Hier dürfte zu unterscheiden sein: Allgemein ist eine Bindungswirkung dann nicht mit dem EU-Recht vereinbar, wenn das übergeordnete Gericht nicht den unionsrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit entspricht. Darüber hinaus legen es die Formulierungen des EuGH aber auch nahe, dass die Gerichte immer dann zur Außerachtlassung von Urteilen übergeordneter Gerichte berechtigt und möglicherweise auch verpflichtet sind, wenn sie der Ansicht sind, diese verstießen im Lichte der Rechtsprechung des EuGH gegen Unionsrecht. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass auf diese Weise die Bindungswirkung von Urteilen übergeordneter Gerichte allgemein in Frage gestellt und grundsätzlich unterlaufen werden könnte. Daher spricht einiges dafür, dass es mit dem Unionsrecht vereinbar wäre, das unterinstanzliche Gericht zu verpflichten, vor einer Außerachtlassung der Rechtsprechung eines übergeordneten Gerichts den EuGH anzurufen. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang denn auch daran, dass alle Gerichte dem EuGH Vorabentscheidungsersuchen unterbreiten können, so auch zur Vereinbarkeit einer bestimmten Rechtsprechungslinie mit dem Unionsrecht. Auf dieser Grundlage könnte bzw. müsste ein unterinstanzliches Gericht höchstrichterliche Rechtsprechung im Falle ihrer sich aus einem Urteil des EuGH ergebenden Unionsrechtswidrigkeit außer Acht lassen. Insoweit impliziert der Vorrang des Unionsrechts gleichwohl auch eine gewisse allgemeine Relativierung der Bindungswirkung der Urteile oberinstanzlicher Gerichte, deren genaue Tragweite aber präzisierungsbedürftig ist.

#### **IV. Rechtsschutz**

## 1. Unabhängigkeit der Gerichte

Die richterliche Unabhängigkeit bzw. die unionsrechtlichen Anforderungen an diese standen erneut<sup>19</sup> im Fokus mehrerer, in der Berichtsperiode ergangener Urteile des EuGH.<sup>20</sup>

a) *Rechtsschutz für Richter.* In der Rs. C-824/18<sup>21</sup> ging es (zunächst) um eine verfahrensrechtliche Regelung der Besetzung von Richterstellen, die letztlich dazu führen könne (so das vorlegende Gericht), dass jeglicher Rechtsschutz gegen eine Entscheidung, eine Person nicht für eine Richterstelle zu berücksichtigen, unwirksam bleibe. Das mit einer Klage befasste polnische Oberste Verwaltungsgericht legte dem EuGH die Frage vor, ob eine derartige Regelung mit dem Unionsrecht vereinbar sei. Daraufhin wurden die einschlägigen Rechtsgrundlagen (vor der Entscheidung des Gerichtshofs) in dem Sinn modifiziert, dass gegen derartige Entscheidungen gerichtete Rechtsbehelfe ausgeschlossen und bereits anhängige Rechtssachen von Rechts wegen für erledigt zu erklären sind. Auf das daraufhin erfolgende ergänzende Vorabentscheidungsersuchen des Oberste Verwaltungsgerichts betreffend die Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit dem Unionsrecht hielt der EuGH folgendes fest:

- Zwar falle die Organisation der Justiz in die Kompetenz der Mitgliedstaaten, wobei sie jedoch das Unionsrecht zu beachten hätten. Aus diesem ließen sich sehr wohl Anforderungen an die materiellen Voraussetzungen und die Verfahrensmodalitäten für die Ernennung von Richtern sowie – daran anschließend – die gerichtliche Kontrolle solcher Entscheidungen ableiten.
- Der Einwand Polens, das Vorabentscheidungsersuchen (Art. 267 AEUV) sei nicht zulässig, weil das Verfahren vor dem nationalen Gericht bereits abgeschlossen sei (was in der Tat grundsätzlich mangels Entscheidungserheblichkeit zur Unzulässigkeit eines Ersuchens führt) greife nicht, weil eben gerade die zur Abgeschlossenheit des Verfahrens führende Regelung Gegenstand des Verfahrens sei.
- Art. 267 AEUV sei das Schlüsselement des durch die Verträge geschaffenen Systems gerichtlichen Rechtsschutzes und zentral für die Kohärenz der EU-Rechtsordnung, ihre Effektivität sowie ihre Autonomie und damit letztlich des eigenen Charakters der Unionsrechtsordnung. Daher dürfe eine Vorschrift nationalen Rechts ein nationales Gericht nicht daran hindern, von seiner Vorlagebefugnis Gebrauch zu machen bzw. der Vorlagepflicht nachzukommen. Zwar dürfe das nationale Recht Vorgaben für die Verteilung der gerichtlichen Zuständigkeiten oder den Wegfall des Streitgegenstands vorsehen; jedoch stelle es einen Verstoß gegen das Unionsrecht dar, wenn Modifikationen des nationalen Rechts spezifisch bewirkten, dass bereits an den Gerichtshof gerichtete

---

<sup>19</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Kommission/Polen; EuGH, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – Kommission/Polen; EuGH, verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K.

<sup>20</sup> Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Mitteilung der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2021, COM (2021) 700 final.

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153 – A.B. (Große Kammer).

Vorabentscheidungsersuchen nicht aufrecht erhalten werden können, so dass der Gerichtshof auf diese Weise daran gehindert werde, über diese zu entscheiden, sowie jede Möglichkeit ausgeschlossen werde, dass ein nationales Gericht in Zukunft solche Ersuchen formuliert.<sup>22</sup>

- Ob solche spezifischen Wirkungen anzunehmen sind, habe das nationale Gericht zu entscheiden, wobei der Gerichtshof hier den Bezug zu weiteren Maßnahmen der polnischen Justizreform herstellt, die Vorlagen an den EuGH behindern (könnten), so dass Indizien für ein systematisches Vorgehen vorlägen.
- Im Falle der Bejahung dieser Frage liege ein Verstoß gegen Art. 19 EUV vor, der den in Art. 2 EUV proklamierten Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit konkretisiere. Art. 19 I Uabs. 2 EUV verpflichte nämlich die Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen vorzusehen, das den Einzelnen die Wahrung ihres Rechts auf effektiven Rechtsschutz in den vom EU-Recht erfassten Bereichen gewährleiste, wobei die Unabhängigkeit der Gerichte von besonderer Bedeutung sei. Im Übrigen sei nach dem für einen Rechtsstaat kennzeichnenden Grundsatz der Gewaltenteilung die Unabhängigkeit der Gerichte gegenüber der Legislative und der Exekutive zu gewährleisten. Falls somit insgesamt die Annahme begründet sei bzw. naheliege, dass der für die Ernennung der Richter zuständige Landesjustizrat keine hinreichenden Garantien für seine Unabhängigkeit biete, müsse den erfolglosen Kandidaten zwingend der Rechtsweg offenstehen, um das Verfahren zur Ernennung der betreffenden Richter vor unmittelbarer oder mittelbarer Einflussnahme zu schützen und um letztlich zu verhindern, dass an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichten Zweifel entstehen könnten.
- Auch ganz allgemein seien Gesetzesmodifikationen wie die in dem Urteil streitigen nicht mit Art. 19 I Uabs. 2 EUV vereinbar, wenn sie geeignet seien, bei den Rechtsunterworfenen berechtigte Zweifel an der Unempfänglichkeit der auf ihrer

---

<sup>22</sup> S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949 – IS (Große Kammer) im Zusammenhang mit einer ungarischen Regelung: Es sei mit dem Unionsrecht unvereinbar, dass ein Höchstgericht eines Mitgliedstaats im Anschluss an ein vom Generalstaatsanwalt eingelegtes Rechtsmittel zur Wahrung des Rechts die Rechtswidrigkeit eines von einem untergeordneten Gericht eingeleiteten Vorabentscheidungsersuchens feststellt, weil die vorgelegten Fragen für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nicht erheblich und erforderlich seien. Eine solche Überprüfung der Rechtmäßigkeit komme nämlich der Prüfung der Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens gleich, für die der Gerichtshof ausschließlich zuständig sei. Eine derartige Feststellung der Rechtswidrigkeit sei zudem geeignet, zum einen die Autorität der Antworten, die der Gerichtshof geben werde, zu schwächen und zum anderen die Vorlagebefugnis der mitgliedstaatlichen Gerichte zu begrenzen, so dass sie den wirksamen gerichtlichen Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte beschränken könne. Unter solchen Umständen folge aus dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, dass ein mitgliedstaatliches Gericht eine derartige mitgliedstaatliche Rechtsprechungspraxis, die seine Befugnis zur Befragung des Gerichtshofs beeinträchtige, außer Acht lassen müsse. Weiter stehe das Unionsrecht der Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen einen nationalen Richter entgegen, weil dieser den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung ersucht habe, da schon die bloße Aussicht, diesem ausgesetzt zu sein, den in Art. 267 AEUV vorgesehenen Mechanismus und die richterliche Unabhängigkeit, die für dessen reibungsloses Funktionieren von wesentlicher Bedeutung sei, beeinträchtigen könne. Zudem sei ein solches Disziplinarverfahren geeignet, die Gerichte davon abzuhalten, Vorabentscheidungsersuchen einzureichen, was die einheitliche Anwendung des Unionsrechts gefährden könne.

Grundlage ernannten Richter für eine Einflussnahme und an ihrer Neutralität bezüglich widerstreitender Interessen aufkommen zu lassen; diesfalls könnten die Richter nämlich nicht den Eindruck vermitteln, unabhängig und unparteiisch zu sein, womit das Vertrauen in die Justiz in einer demokratischen Gesellschaft beeinträchtigt werden könne.<sup>23</sup>

- Insgesamt legten es die Gesamtheit der Begleitumstände nahe, dass die polnische Legislative im spezifischen Bestreben gehandelt habe, jede Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle der Ernennungen gewisser Richter zu verhindern.<sup>24</sup>
- Sollte das vorlegende Gericht auf dieser Grundlage zum Schluss kommen, dass die im Ausgangsverfahren betroffenen Regelungen gegen Art. 267 AEUV i.V.m. Art. 4 III EUV verstoßen, habe es diese nationalen Bestimmungen wegen des Vorrangs des Unionsrechts außer Anwendung zu lassen.

Das Urteil knüpft nahtlos an die bisherige Rechtsprechung an und vermag in Anbetracht der bereits in dieser hervorgehobenen zentralen Rolle der Unabhängigkeit der Gerichte für das Funktionieren des Unionsrechts in der Sache nicht zu überraschen, wobei aber die Klarheit der Formulierungen des EuGH von großer Bedeutung ist. Auch wenn die konkrete Beurteilung dem nationalen Gericht überlassen wird, lässt der Gerichtshof letztlich kaum einen Zweifel an der Unionsrechtswidrigkeit der in Rede stehenden Vorschriften. Aus grundsätzlicher Sicht und auch für andere Fallgestaltungen von Bedeutung sind die Ausführungen des Gerichtshofs zur Notwendigkeit von Rechtsbehelfen für unterlegene Kandidaten für das Richteramt: Man wird aus diesen ableiten können, dass ein solcher Rechtsbehelf grundsätzlich vorzusehen ist, wobei dies jedoch nicht mit einem „Recht auf Anstellung“ gleichgesetzt werden darf; vielmehr müssen nur – aber immerhin – die unionsrechtlich gewährleisteten Rechte (zu denen neben der Gewährleistung eines Verfahrens, welches die Unabhängigkeit der Richter achtet, übrigens auch Diskriminierungsverbote zählen) geltend gemacht werden können.

*b) Disziplinarsystem von Richtern.* In der Rs. C-791/19<sup>25</sup> stellte der Gerichtshof<sup>26</sup> fest, das Disziplinarsystem für Richter in Polen verstoße in verschiedener Hinsicht gegen Art. 19 I Uabs. 2 EUV:

---

<sup>23</sup> In EuGH, Rs. C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798 – W.Z. (Große Kammer), präzisierte der Gerichtshof darüber hinaus, dass Urteile von Richtern, welche unter (offensichtlicher) Verletzung der Grundregeln der Rechtsstaatlichkeit ernannt wurden, als inexistent zu betrachten seien, sofern dies unerlässlich sei, um den Vorrang des Unionsrechts zu gewährleisten. Im Ausgangsverfahren hatte sich ein Richter eines Regionalgerichts gegen seine Versetzung gewehrt. Eine solche Maßnahme dürfe nur aus berechtigten objektiven Gründen ergriffen werden, da eine Versetzung aufgrund ihrer erheblichen Auswirkungen auch ein Mittel zur Kontrolle des Inhalts gerichtlicher Entscheidungen darstellen könne.

<sup>24</sup> Zumal der Landesjustizrat über die Ernennung der Richter mit einer Entschließung gegenüber allen Bewerbern entscheide, so dass deren Bestandskraft nur dadurch verhindert werden könne, dass sie von allen Bewerbern angefochten wird, was einen effektiven Rechtsschutz vereitele.

<sup>25</sup> EuGH, Rs. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – Kommission/Polen (Große Kammer).

<sup>26</sup> Nach der Anordnung im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes, dass die Disziplinarkammer beim Obersten Gericht in Polen ihre Tätigkeit wegen Zweifeln an ihrer Unabhängigkeit bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht aufnehmen dürfe, vgl. EuGH, Rs. C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277 – Kommission/Polen.

- Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Disziplinkammer seien nicht gewahrt. Denn eine Gesamtschau des besonderen Kontexts und der objektiven Bedingungen, unter denen die Disziplinkammer geschaffen wurde, ihrer Merkmale sowie der Art und Weise der Bestellung ihrer Mitglieder ergebe, dass bei den Rechtsunterworfenen berechtigte Zweifel an ihrer Unempfänglichkeit für externe Faktoren, insbesondere für unmittelbare oder mittelbare Einflussnahmen durch die Legislative und die Exekutive, und an ihrer Neutralität in Bezug auf gegenläufige Interessen aufkommen könnten. Daher vermittele die Disziplinkammer nicht den Eindruck, unabhängig und unparteiisch zu sein, so dass das Vertrauen beeinträchtigt werden könne, das die Justiz in einer demokratischen Gesellschaft bei den Rechtsunterworfenen schaffen müsse.
- Sodann dürfe der Inhalt von Urteilen der ordentlichen Gerichtsbarkeit grundsätzlich nicht als Disziplinarvergehen gewertet werden können, da dies mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht in Einklang gebracht werden könne. Zwar schließe diese nicht aus, dass in ganz außergewöhnlichen Fällen auch die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit von Richtern ausgelöst werden könne; diese Konstellationen seien jedoch auf schwerwiegende und völlig unentschuldbare Verhaltensweisen – wie Willkür oder Rechtsbeugung – zu beschränken. Keinesfalls dürfe jedoch ein etwaiger „Fehler“ bei der Auslegung oder Anwendung des nationalen Rechts oder des Unionsrechts als Disziplinarvergehen eingestuft werden, bestehe ansonsten doch die Gefahr der politischen Einflussnahme. Im Übrigen müssten klare Regeln bestehen, aus denen sich ergebe, welche Verhaltensweisen disziplinarrechtlich relevant sein können, damit die Richter nicht der Gefahr ausgesetzt werden, dass ihre disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit durch ein Urteil ausgelöst wird.
- Auch die Befugnis des Präsidenten der Disziplinkammer, die Mitglieder des zuständigen Disziplinargerichts nach freiem Ermessen (ohne dass die relevanten Kriterien im Vorfeld festgelegt waren) zu bestimmen, sei nicht mit dem Unionsrecht vereinbar, da nicht gewährleistet sei, dass die Zusammensetzung des Gerichts auf einem Gesetz beruhe. Letztlich ermögliche ein solches Ermessen, bestimmte Fälle bestimmten Richtern zuzuweisen oder Druck auf Richter auszuüben. Hinzu komme im konkreten Fall, dass die Disziplinkammer über Rechtsmittel gegen Urteile der Disziplinargerichte entscheide.
- Die Verteidigungsrechte der von einem Disziplinarverfahren betroffenen Richter dürften nicht eingeschränkt werden, so dass das Verfahren bei einer entschuldigten Abwesenheit desselben oder seines Verteidigers nicht durch- bzw. fortgeführt werden dürfe. Auch müsse gewährleistet sein, dass über Disziplinarverfahren innerhalb angemessener Fristen entschieden werde.
- Mit diesen Verstößen gegen Art. 19 I Uabs. 2 EUV gehe auch ein Verstoß gegen Art. 267 II, III AEUV einher, da die Gefahr der Einflussnahme auf die Gerichte auch

Entscheidungen über eine Vorlage an den EuGH betreffen könne, was das durch die genannten Vorschriften gewährleistete Recht der nationalen Gerichte, sich zwecks Vorabentscheidung an den EuGH zu wenden, beeinträchtige. Diese Gefahr habe sich im Übrigen schon verwirklicht, da es Ermittlungen gegen Gerichte bzw. Richter wegen der Formulierung von Vorabentscheidungsersuchen gegeben habe.

Auch dieses Urteil vermag angesichts der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Thema nicht zu überraschen und reiht sich in eine mittlerweile bedauerlich lange Serie von Urteilen des EuGH ein, aus welchen sich gravierende Einschränkungen der richterlichen Unabhängigkeit und damit eines zentralen Elements jeder rechtsstaatlichen Ordnung in Polen ergeben.<sup>27</sup> Dies stellt ein systemisches Problem für die Union als Rechts- und Wertegemeinschaft dar, ist die Union doch darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich die Werte und Grundsätze der Unionsrechtsordnung achten. Dass das polnische Verfassungsgericht mittlerweile festgestellt hat, Art. 1, 4, 19 EUV seien verfassungswidrig und daher von Polen nicht zu beachten,<sup>28</sup> hat weder zu einer Entspannung der Situation beigetragen noch zeigt es einen konstruktiven Weg für die Zukunft auf. Vielmehr stellt es grundsätzlich nicht nur den Vorrang des Unionsrechts, sondern tragende rechtlich verbindliche Grundsätze der Verträge in Frage und bewegt sich damit letztlich außerhalb des in den Unionsverträgen verankerten „Wertekanons“ – die eben nicht nur „Werte“, sondern rechtlich verbindliche Grundsätze darstellen,<sup>29</sup> die zudem eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren des Unionsrechts bilden.<sup>30</sup> Dieser Ansatz ist umso befremdlicher, als es um zentrale Aspekte der Unionsrechtsordnung geht, welche im Übrigen beim Beitritt Polens zur Union bekannt waren, wenn auch selbstredend nicht alle Urteile des Gerichtshofs in allen Einzelheiten vorhersehbar waren. Dass es aber dem Gerichtshof obliegt, die Tragweite der genannten Artikel

---

<sup>27</sup> S. aus dem Berichtszeitraum weiter EuGH, verb. Rs. C-748/19-754/19, ECLI:EU:C:2021:931 – WB u.a. (Große Kammer): Es stehe wegen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Justiz nicht mit Art. 19 I Uabs. 2 EUV i.V.m. Art. 2 EUV und Art. 6 I, II RL 2016/343 in Einklang, wenn der Justizminister eines Mitgliedstaats einen Richter nach nicht bekannt gegebenen Kriterien auf bestimmte oder unbestimmte Dauer an ein Strafgericht höherer Ordnung abordnen und die Abordnung unabhängig davon, ob sie auf bestimmte oder unbestimmte Dauer erfolgt ist, jederzeit ohne Angabe von Gründen beenden könne.

<sup>28</sup> Vgl. NZZ vom 8.10.2021.

<sup>29</sup> Insofern unterscheidet sich das Urteil des polnischen Verfassungsgerichts auch von demjenigen des deutschen Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit gewissen Aktivitäten der EZB, ging es in diesem doch nur – wenn auch immerhin – um eine konkrete Fragestellung (nämlich des Vorliegens eines *ultra vires*-Akts im Einzelfall), ohne dass das BVerfG – im Gegensatz zum Urteil des polnischen Verfassungsgerichts – Bestimmungen des Unionsrechts insgesamt als solche für verfassungswidrig und unanwendbar erklärt und sich damit grundsätzlich von gewissen tragenden Grundsätzen der Unionsrechtsordnung verabschiedet hätte.

<sup>30</sup> Insofern ist es auch wenig überraschend, dass der EuGH gegen Polen ein Zwangsgeld von 1 Mio. Euro für jeden Tag, den Polen die vom EuGH in der Rs. C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593 angeordnete einstweilige Anordnung (betreffend die sog. Disziplinarkammer, welche nicht in der vorgesehenen Form agieren dürfe) nicht beachtet, verhängt hat, vgl. EuGH, Rs. C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878 – Kommission/Polen. Dies ist auch vor dem Hintergrund des die Disziplinarkammer betreffenden Urteils in EuGH, verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K. u.a., zu sehen, in dem sich der EuGH zu der Disziplinarkammer äußerte und das eine Vertragsverletzung Polens nahelegen dürfte. Anzufügen bleibt weiter, dass Polen auch durch den EGMR wegen Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit verurteilt wurde, vgl. EGMR, Beschwerden Nr. 49868/19 und 57511/19, Urt. v. 8.11.2021.

letzverbindlich zu umschreiben, war und ist Teil der Übertragung der Hoheitsgewalt auf die Union. Insofern ist es wohl nicht übertrieben, von einer gewissen Krise der Beachtung der Rechtsstaatlichkeit in der Union zu sprechen, und es dürfte für die Union von zentraler Bedeutung sein, dass sie auf diese überzeugende Antworten findet.

*c) Besetzung von Richterstellen:* Ein Ernennungsverfahren, welches dem Premierminister eine entscheidende Befugnis bei der Ernennung von Richtern einräumt, jedoch gleichzeitig vorsieht, dass im Rahmen des Verfahrens ein unabhängiges Gremium tätig wird, das namentlich damit betraut ist, die Kandidaten zu beurteilen und dem Premierminister eine Stellungnahme zu übermitteln, sei mit Art. 19 I Uabs. 2 EUV vereinbar, so der EuGH der Rs. C-896/19<sup>31</sup>. Ein solches unabhängiges Gremium trage nämlich zur Objektivierung des Verfahrens bei, indem der Handlungsspielraum des Premierministers eingeschränkt werde. Vorausgesetzt sei allerdings, dass das Gremium selbst hinreichend unabhängig von der Exekutive und der Legislative sowie (*in casu*) dem Premierminister sei. Diese Voraussetzungen seien vorliegend gegeben, wie der EuGH im Einzelnen unter Bezugnahme auf eine Reihe von Vorschriften darlegt. Insgesamt sei das Ernennungsverfahren somit nicht geeignet, bei den Rechtsunterworfenen berechtigte Zweifel an der Unempfänglichkeit der ernannten Richter für äußere Faktoren (wie insbesondere eine mittelbare oder unmittelbare Einflussnahme anderer Organe) hervorzurufen oder Zweifel an ihrer Neutralität in Bezug auf widerstreitende Interessen aufkommen zu lassen.

Das Urteil illustriert trefflich, dass das Anliegen der richterlichen Unabhängigkeit zwar auch im Rahmen der Ernennung von Richtern von Bedeutung ist, hier jedoch der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten eher weit ist. Letztlich ist entscheidend, dass Richter nach ihrer Ernennung keinem Druck und keinen Weisungen bei der Ausübung des Amtes unterliegen, wobei das Ernennungsverfahren aber grundsätzlich objektiv und nachvollziehbar ausgestaltet sein muss. Weiter zeigt auch diese Konstellation die Reichweite der Vorgaben des Unionsrechts: Denn da letztlich alle nationalen Gerichte grundsätzlich auch über Anwendung und Auslegung des Unionsrechts entscheiden (können), kommen die sich aus Art. 19 I EUV ergebenden Anforderungen, welche durch den Gerichtshof auszulegen sind, für die gesamte Gerichtsorganisation der Mitgliedstaaten zum Zuge. Interessant ist in diesem Urteil schließlich, dass der EuGH ausdrücklich darauf hinweist, die Mitgliedstaaten müssten dafür Sorge tragen, dass sie jeden „Rückschritt“ in ihren Rechtsvorschriften über die Organisation der Justiz vermeiden, indem sie davon absehen, Regeln zu erlassen, welche die richterliche Unabhängigkeit untergraben würden.<sup>32</sup> Vorliegend stellte der EuGH offenbar keinen solchen „Rückschritt“ fest. Fraglich ist aber ganz grundsätzlich, welche Tragweite dieser Vorgabe zukommen kann und insbesondere, ob es sich hier um ein selbständiges Gebot – welches sich aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ableitet – handelt. Bei einer Bejahung dieser Frage

<sup>31</sup> EuGH, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – Repubblica (Große Kammer).

<sup>32</sup> S. insoweit auch die ähnliche Formulierung in EuGH, verb. Rs. C-83/19 et al., ECLI:EU:C:2021:393 – Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Große Kammer).



würde jede „Verschlechterung“ der richterlichen Unabhängigkeit – auch wenn sie noch nicht so weit ginge, dass sie als solche mit dem Unionsrecht unvereinbar wäre – gegen den Vertrag verstoßen. Damit werden auch die Argumente gegen einen solchen Ansatz deutlich: Letztlich steht doch nicht die Frage eines Rückschritts im Zentrum, sondern diejenige nach der Gewährleistung einer ausreichenden richterlichen Unabhängigkeit, so dass entscheidend sein muss, ob eine Gesetzesänderung gerade dazu führt, dass diese nicht mehr gewährleistet ist, was freilich nicht abstrakt, sondern unter Berücksichtigung des rechtlichen und tatsächlichen Kontexts zu beurteilen ist. Da der EuGH jeweils diese Frage ins Zentrum seiner Ausführungen stellt, dürfte er auch davon ausgehen, dass dieser Aspekt entscheidend ist, nicht hingegen, ob „isoliert“ ein „Rückschritt“ zu verzeichnen ist. Damit erscheint aber der Rückgriff auf diesen Begriff entbehrlich, sind mit ihm doch keine rechtlichen Konsequenzen verbunden.

d) *Verfolgung von Straftaten von Richtern*: Wie der EuGH in den verb. Rs. C-83/19 u.a.<sup>33</sup> festhielt, sei die Errichtung einer spezialisierten Abteilung der Staatsanwaltschaft mit ausschließlicher Zuständigkeit für die Untersuchung von durch Richter und Staatsanwälte begangenen Straftaten grundsätzlich unzulässig, es sei denn, sie sei durch objektive und überprüfbare Erfordernisse einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt und es sei gewährleistet, dass die Disziplinarabteilung nicht als Instrument der politischen Kontrolle der Tätigkeit von Richtern und Staatsanwälten verwendet werden könne; auch müsse sie ihre Befugnisse unter Einhaltung der GRCh ausüben.<sup>34</sup> Bemerkenswert ist hier der Einbezug der Staatsanwälte, deren Unabhängigkeit – zumindest bis zu einem gewissen Grad – offenbar ebenfalls als von dem Erfordernis einer unabhängigen Gerichtsbarkeit erfasst angesehen wird. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob nicht auch für Rechtsanwälte oder Notare in Bezug auf die Ausübung ihrer Tätigkeiten gewisse Unabhängigkeitsgarantien gegeben sein müssten.

e) *Rechtsstaatsverfahren*: In der Rs. C-650/18<sup>35</sup> wies der EuGH eine von Ungarn erhobene Nichtigkeitsklage gegen eine Entschließung des Europäischen Parlaments, mit welcher es den Rat aufforderte, die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Unionswerte (insbesondere mit Blick auf die Unabhängigkeit der Justiz, die Rechte von Minderheiten und die Situation von Migranten und Flüchtlingen) durch Ungarn gemäß Art. 7 EUV festzustellen, ab. Der EuGH erachtete die Klage als zulässig, denn die besondere Vorschrift des Art. 269 AEUV (betreffend die gerichtliche Überprüfung der Rechtsakte des Rates und des Europäischen Rates, die im Rahmen des Art. 7 AEUV erlassen werden) erwähne die nach Art. 7 I EUV angenommenen Entschließungen des Parlaments nicht, so dass die allgemeine Vorschrift des Art. 263 AEUV vollumfänglich zum Zuge komme. Diese sei diese aber im Lichte des Art. 269 AEUV auszulegen, so dass nur der betroffene Mitgliedstaat klagebefugt sei und lediglich die Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden könne. Weiter entfalte die in Frage stehende Entschließung des EP auch verbindliche Wirkung, werde mit der Annahme einer solchen Entschließung doch das Verfahren des Art. 7 I EUV eingeleitet, u.a. mit der Folge, dass Asylanträge aus dem betreffenden Mitgliedstaat – entgegen des hier grundsätzlich bestehenden Verbots – berücksichtigt werden

---

<sup>33</sup> EuGH, verb. Rs. C-83/19 et al., ECLI:EU:C:2021:393 – Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Große Kammer).

<sup>34</sup> Weiter äußert sich der EuGH auch zu den unionsrechtlichen Anforderungen an eine nationale Regelung zur vermögensrechtlichen Haftung des Staates für einen «Justizirrtum» und die Regressmöglichkeiten gegen die verantwortlichen Richter. Im Übrigen verlange es der Vorrang des Unionsrechts, dass es (auch) einem untergeordneten Gericht möglich sein müsse, ein nationales Gesetz, das es im Lichte eines Urteils des EuGH für unionsrechtswidrig erachtet, aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt zu lassen.

<sup>35</sup> EuGH, Rs. C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426 – Ungarn/EP (Große Kammer).

dürften.<sup>36</sup> Der EuGH erachtete die Klage aber als unbegründet, da die nach Art. 354 IV AEUV neben der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der „abgegebenen Stimmen“ die Enthaltungen nicht umfasse. Denn der (im Vertrag nicht definierte) Begriff der abgegebenen Stimmen nehme auf diejenigen Stimmen Bezug, die zustimmend oder ablehnend seien, nicht hingegen auf Enthaltungen, die keine Festlegung in der Sache implizierten. Nach einem Hinweis auf die beiden Erfordernisse des Art. 354 IV AEUV stellte der EuGH aber auch klar, dass die Enthaltungen bei der Prüfung der Frage, ob die Ja-Stimmen die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments abdecke, zu berücksichtigen seien.

## 2. *Reichweite der nationalen Rechtsbehelfe*

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 19 I Uabs. 2 EUV verpflichtet, in ihrem nationalen Recht Rechtsbehelfe vorzusehen, damit die Rechtsunterworfenen ihre sich aus dem Unionsrecht ergebenden Rechte gerichtlich geltend machen und durchsetzen können. Allerdings bedeutet dies nicht, dass ein bestimmter Instanzenzug zu gewähren ist, so der EuGH im Ergebnis in der Rs. C-497/20<sup>37</sup> (mit Bezug auf eine nationale Regelung, welche es ausschließt, gegen Urteile des obersten Verwaltungsgerichts eine sog. Kassationsbeschwerde mit der Begründung einzulegen, das Urteil verstoße gegen Unionsrecht). Insbesondere verlange es der Grundsatz der Effektivität nur (aber immerhin), dass effektive Rechtsbehelfe existieren; hingegen könne aus ihm nicht abgeleitet werden, dass mit Blick auf die Beachtung des Unionsrechts spezifische Rechtsbehelfe geschaffen werden müssten.

## 3. *Ausschließliche Zuständigkeit des EuGH*

Im Anschluss an die Rs. C-284/16<sup>38</sup> hatte sich der EuGH auch im Berichtszeitraum mit der Vereinbarkeit von Streitschlichtungsverfahren mit dem AEUV – insbesondere mit Art. 267, 344 AEUV, wonach die Mitgliedstaaten Streitigkeiten untereinander im Anwendungsbereich des Unionsrechts über die vertraglich vorgesehenen Mechanismen austragen müssen und die Effektivität des Vorabentscheidungsverfahrens nicht beeinträchtigt werden darf, woraus nach der Rechtsprechung des EuGH letztlich die ausschließliche Zuständigkeit des EuGH zur verbindlichen Auslegung des Unionsrechts folgt – zu äußern:

- Falls ein Abkommen zwischen zwei Mitgliedstaaten ein Schiedsverfahren vorsehe, welches mit Art. 267, 344 AEUV unvereinbar ist, dürfe es das nationale Recht einem dieser Mitgliedstaaten nicht erlauben, mit einem Investor des anderen Mitgliedstaats *ad hoc* eine Schiedsvereinbarung abzuschließen, die die Fortsetzung eines Schiedsverfahrens ermöglicht, welches auf der Grundlage einer Schiedsklausel eingeleitet wurde, die inhaltsgleich mit der unionsrechtswidrigen Schiedsklausel in dem Vertrag zwischen den beiden Mitgliedstaaten ist, so der Gerichtshof in der Rs. C-109/20<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Vor diesem Hintergrund handle es sich auch nicht um eine nicht anfechtbare Zwischenentscheidung, da die verbindlichen Wirkungen jedenfalls eintreten.

<sup>37</sup> EuGH, Rs. C-497/20, ECLI:EU:C:2021:1037 – Randstad (Große Kammer).

<sup>38</sup> EuGH, Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 – Achmea.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-109/20, ECLI:EU:C:2021:875 – Polen/PL Holdings (Große Kammer).

Hintergrund ist – wie schon in der Rs. C-284/16 – die Erwägung, dass auf diese Weise Rechtsstreitigkeiten, welche auch die Anwendung oder Auslegung des Unionsrechts betreffen könnten, der nationalen Gerichtsbarkeit entzogen würden, womit das Vorabentscheidungsverfahren nicht zum Zuge kommen könne und daher die Effektivität des Unionsrechts beeinträchtigt werden könnte;<sup>40</sup> auch werde gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 III EUV) verstoßen, und die Autonomie des Unionsrechts werde nicht beachtet. Ließe man eine solche ad hoc-Schiedsklausel zu, implizierte dies eine Umgehung der sich aus Art. 267, 344 AEUV ergebenden Verpflichtungen. Eine zeitliche Beschränkung der Wirkungen des Urteils komme schon deshalb nicht in Betracht, weil damit letztlich die Wirkungen des Urteils in der Rs. C-284/16 beschränkt würden.

- Im Zusammenhang mit der Auslegung des Begriffs der „Investition“ in der sog. Energiecharta<sup>41</sup> – ein von der Union abgeschlossener gemischter Vertrag<sup>42</sup> – stellte der EuGH in der Rs. C-741/19<sup>43</sup> auf der Grundlage seiner bisherigen Rechtsprechung zur Autonomie des Rechtssystems der Union fest, dass in der Energiecharta vorgesehene Schiedsverfahren finde keine Anwendung auf Verfahren zwischen EU-Investoren und EU-Mitgliedstaaten. Denn das auf der Grundlage der Energiecharta eingesetzte Schiedsgericht habe auch Unionsrecht auszulegen oder gar anzuwenden, da die Energiecharta als von der Union abgeschlossener Vertrag integraler Bestandteil des Unionsrechts sei. Es stelle jedoch kein Gericht im Sinne des Art. 267 AEUV dar, so dass es keine Vorabentscheidungsersuchen stellen könne. Zwar könne im konkreten Fall auch ein Gericht im Sinne des Art. 267 AEUV mit der Streitsache befasst werden; jedoch sehe das vorliegend anwendbar nationale Recht lediglich eine beschränkte Überprüfung des Schiedsspruchs vor. Daher könne ein solches Schiedsverfahren nicht zwischen einem Investor eines Mitgliedstaats und einem anderen Mitgliedstaat Anwendung finden, da damit ein Mechanismus zur Anwendung käme, der es ausschließen könne, dass die im Unionsrecht vorgesehenen Streitbeilegungsmechanismen Anwendung fänden, womit die Effektivität des Unionsrechts beeinträchtigt würde.

---

<sup>40</sup> S. insoweit auch EuGH, Rs. C-741/19, ECLI:EU:C:2021:655 – Komstroy (Große Kammer).

<sup>41</sup> ABl. 1994 L 380, 24.

<sup>42</sup> Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Ausführungen des EuGH zur Zulässigkeit der Vorlagefragen, betraf der Rechtsstreit doch einen Investor aus einem Drittstaat und einen (anderen) Drittstaat: Bei der Auslegung einer Bestimmung eines internationalen Vertrages, der sowohl auf dem Unionsrecht unterliegende als auch auf nicht dem Unionsrecht unterliegende Sachverhalte anwendbar sei, bestehe ein klares Interesse der Union an einer einheitlichen Auslegung der betreffenden Vorschrift. Diese Voraussetzung sei vorliegend erfüllt, wobei es der Gerichtshof offenbar für die Begründung seiner Zuständigkeit für ausreichend erachtet, dass auch in Zukunft die Auslegung von Unionsrecht betroffen sein könnte, was bei (auch) von der Union abgeschlossenen Übereinkommen die Regel sein wird. Ganz abgesehen davon gehe es im Ausgangsverfahren um die Rechtmäßigkeit eines Schiedsspruchs in einem Mitgliedstaat, so dass in dem betreffenden Verfahren auch Unionsrecht zu beachten sei.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-741/19, ECLI:EU:C:2021:655 – Republik Moldau/Komstroy (Große Kammer).

Die Urteile vermögen angesichts der Rs. C-284/16 nicht wirklich zu überraschen, illustrieren aber gleichzeitig den sehr engen Rahmen, der Schiedsgerichtsverfahren ohne eine Möglichkeit der umfassenden Befassung der „ordentlichen“ Gerichtsbarkeit mit dem Unionsrecht gesteckt ist: Soweit EU-Investoren und EU-Mitgliedstaaten betroffen sind, sind Schiedsverfahren grundsätzlich unzulässig, da sie diese Streitigkeiten, in welchen regelmäßig auch Unionsrecht maßgeblich sein wird, der ordentlichen Gerichtsbarkeit und damit dem Vorabentscheidungsverfahren entziehen. Bemerkenswert ist, dass der EuGH insbesondere in der Rs. C-741/19 nicht danach fragt, ob die auszulegende Bestimmung des völkerrechtlichen Vertrages dem Unionsrecht nachgebildet ist oder nicht, so dass auf den ersten Blick der Eindruck entstehen könnte, die Union könne nie völkerrechtliche Verträge abschließen, welche einen Streitbeilegungsmechanismus vorsehen. Diese Lesart des Urteils berücksichtigte jedoch nicht, dass – wie der EuGH auch ausdrücklich in Erinnerung ruft – es der Union durchaus freisteht, solche Mechanismen vorzusehen. Diese dürften aber nicht die Autonomie und die volle Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen, was einerseits dann gegeben sein kann, wenn sich ein solches Streitbeilegungsorgan zu einer dem Unionsrecht nachgebildeten Bestimmung oder gar zum Unionsrecht selbst abschließend äußern dürfte, oder andererseits, wenn Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten zur Debatte stehen und damit die unionsrechtlich vorgesehenen Streitbeilegungsverfahren unterlaufen werden (was gegen Art. 267, 344 AEUV verstößt). Letzterer Aspekt impliziert dann auch, dass gewisse Schiedsvereinbarungen gegen das Unionsrecht verstoßen – allerdings nur diejenigen, die letztlich eine Umgehung der Rechtsprechung des EuGH in der Rs. C-284/16 nach sich ziehen, so dass *ad hoc*-Schiedsklauseln zwischen einem bestimmten Investor und einem Mitgliedstaat nach wie vor zulässig bleiben, tangieren sie doch nicht den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten.

#### 4. Einzelne Verfahren

a) *Vorlagepflicht*: Grundfragen der Reichweite der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte nach Art. 267 III AEUV waren Gegenstand der Rs. C-561/19<sup>44</sup>. In der Sache bestätigte der EuGH seine CILFIT-Rechtsprechung, wonach von einer Vorlage (nur dann) abgesehen werden dürfe, wenn die Frage nicht entscheidungserheblich sei, die betreffende Vorschrift bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder die „richtige“ Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig sei, dass für einen vernünftigen Zweifel kein Raum bleibe. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen sei im Einzelfall zu eruieren, wobei die Eigenheiten des Unionsrechts sowie die besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung (insbesondere die Mehrsprachigkeit, die eigene Terminologie sowie der Gesamtzusammenhang) und die Gefahr voneinander abweichender Gerichtsurteile innerhalb der Union zu berücksichtigen seien, wobei

---

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799 – Consorzio Italian Management (Große Kammer).

auch die Hinweise der Parteien zu berücksichtigen seien. Allerdings begründe weder die bloße Möglichkeit einer unterschiedlichen Auslegung als solche bereits einen vernünftigen Zweifel noch sei allein das Vorliegen sich widersprechender Entscheidungen anderer nationaler Gerichte ein ausschlaggebendes Kriterium. Eine erneute Vorlage auch desselben Gerichts sei in jedem Fall zulässig und gar geboten, wenn es beim Verständnis der Tragweite des Urteils des Gerichtshofs Schwierigkeiten habe. Jedenfalls müsse das Gericht im Falle eines Verzichts auf eine Vorlage seine Entscheidung im Einzelnen begründen. Im Übrigen falle die Vorlagepflicht nicht bereits deshalb weg, weil das betreffende Gericht den Gerichtshof im Rahmen derselben nationalen Rechtssache bereits um Vorabentscheidung ersucht habe. Auf der anderen Seite dürfe es jedoch aus verfahrensrechtlichen Unzulässigkeitsgründen von einer Vorlage absehen, soweit die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt blieben, wobei der Gerichtshof konkret auf Vorschriften betreffend die Beschränkung des Streitgegenstands hinweist.

Auch wenn das Urteil in jeder Beziehung auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung liegt,<sup>45</sup> zeigen die Formulierungen des Gerichtshofs aber auch klar, dass es gerade bei der Frage nach dem Vorliegen eines *acte clair* nicht auf ein einziges Kriterium ankommt, sondern es letztlich um ein Indizienbündel geht, welches in einer Gesamtschau zu würdigen ist. Gleichzeitig dürften die vom EuGH herausgearbeiteten Kriterien durchaus – trotz der Betonung der Zuständigkeit der letztinstanzlichen Gerichte – eine gewisse Objektivierung der Überprüfung des Ermessensspielraums der letztinstanzlichen Gerichte ermöglichen. Schließlich dürfte die vom EuGH in dieser Klarheit erstmals hervorgehobene Begründungspflicht von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein: Die Verletzung der Vorlagepflicht dürfte nämlich wegen des Bezugs zu Art. 47 GRCh (eine individualschützende Bestimmung) eine Staatshaftung auslösen können, und die (fehlende) Begründung kann dann die Grundlage für den Nachweis einer qualifizierten Verletzung des Unionsrechts sein.

b) *Überprüfung unverbindlicher Handlungen der EU-Organe:* Die Reichweite der Zuständigkeit des EuGH nach Art. 263, 267 AEUV im Zusammenhang mit von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) beschlossenen Leitlinien für Überwachung und Governance von Bankprodukten im Privatkundengeschäft stehen im Zentrum der Rs. C-911/19<sup>46</sup>:

- Die Leitlinien könnten nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV sein. Denn sie erzeugten keine verbindliche Wirkung,<sup>47</sup> sondern ihnen komme nur empfehlender Charakter zu, wie der Gerichtshof im Einzelnen unter Bezugnahme auf die Formulierung der Leitlinien und die Befugnisse der EBA darlegt.

---

<sup>45</sup> Dies im Gegensatz zu den Schlussanträgen von GA Bobek, der einschränkendere Kriterien für die Vorlagepflicht vorgeschlagen hatte.

<sup>46</sup> EuGH, Rs. C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599 – FBF (Große Kammer).

<sup>47</sup> Wobei das Vorliegen einer solchen verbindlichen Wirkung anhand objektiver Kriterien, wie z.B. der Inhalt der Handlung, zu beurteilen sei, dies ggf. unter Berücksichtigung des Zusammenhangs des Erlasses und der Befugnisse des betreffenden Organs.

- Dies ändere aber nichts daran, dass der EuGH nach Art. 267 AEUV die Gültigkeit der Leitlinien überprüfen könne. Denn die einschlägige Verordnung habe die Befugnis der EBA zur Herausgabe von Leitlinien genau eingegrenzt, so dass deren Ausübung Gegenstand einer strengen gerichtlichen Kontrolle sein müsse. Hieran ändere auch der Umstand nichts, dass die Leitlinien keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugten, da sie gleichwohl die Praxis der zuständigen nationalen Behörden und der Finanzinstitute beeinflussten (und auch beeinflussen sollten), zumal die nationalen Gerichte sie berücksichtigen müssten. Könnte die EBA daher unabhängig von dem spezifischen Rahmen der Unionsrechtsordnung Leitlinien erlassen, bestünde die Gefahr der Beeinträchtigung der Zuständigkeitsordnung zwischen den Organen und Einrichtungen der Union. Insofern hänge die Gültigkeit der von der EBA herausgegebenen Leitlinien von der Einhaltung der Vorgaben der diesbezüglichen Verordnung ab (welche der EuGH aber als erfüllt ansieht, wie er im Einzelnen darlegt).
- Im Übrigen setze die Einrede der Rechtswidrigkeit nach Art. 277 AEUV nicht voraus, dass die betroffene Handlung der Union den Einzelnen unmittelbar und individuell betreffe. Dies ist schon deshalb zwingend, weil ansonsten empfindliche Rechtsschutzlücken bestünden, da Einzelne weder nach Art. 263 AEUV klagen könnten noch die Rechtswidrigkeit eines Unionsrechtsakts im Rahmen eines nationalen Verfahrens geltend machen könnten.

Der Ansatz des Gerichtshofs impliziert, dass die Zuständigkeit des EuGH zur Überprüfung der Gültigkeit von Unionshandlungen unterschiedlich weit geht, je nachdem, ob es sich um eine Nichtigkeitsklage oder um ein Vorabentscheidungsverfahren handelt. Aufgeworfen wird damit die Frage, warum die Erwägungen des EuGH mit Bezug auf die Notwendigkeit einer gerichtlichen Überprüfung zumindest gewisser nicht verbindlicher Rechtsakte nicht auch im Zusammenhang mit Art. 263 AEUV relevant sind, wobei freilich zu beachten ist, dass Art. 263 I AEUV ausdrücklich „Empfehlungen und Stellungnahmen“ von der Überprüfung im Rahmen dieser Bestimmung ausschließt. Allerdings ist der Wortlaut von Vertragsbestimmungen in der Rechtsprechung des EuGH nicht in jedem Fall ausschlaggebend, so dass sich eine Auseinandersetzung mit diesem Aspekt aufgedrängt hätte. Weiter ist bemerkenswert, dass der EuGH bei der Begründung seiner Zuständigkeit zur Überprüfung der Gültigkeit der Leitlinien der EBA zwar einerseits sehr allgemein seine Kompetenz bejaht, andererseits aber sehr konkret auf deren Rechtsgrundlage und ihre Wirkungen abstellt, womit die Frage aufgeworfen wird, ob im Rahmen des Art. 267 AEUV alle nicht verbindlichen Handlungen der EU-Organe auf ihre Gültigkeit überprüft werden können. Jedenfalls die Formulierungen des EuGH sprechen aber für die Bejahung dieser Frage,<sup>48</sup> wobei aber je nach den Wirkungen unverbindlicher

<sup>48</sup> S. insoweit auch die diesbezüglich klare Formulierung in EuGH, Rs. C-501/18, ECLI:EU:C:2021:249 – Balgarska Narodna Banka. Auslegungsfragen von *soft law* können jedenfalls allgemein Gegenstand von Vorabentscheidungsersuchen sein, vgl. schon EuGH, Rs. C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646 – Grimaldi; s. auch EuGH, Rs. C-16/16 P, ECLI:EU:C:2018:79 – Belgien/Kommission, wobei die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen (insbesondere die Erforderlichkeit) zu beachten sind.

Handlungen und den diesbezüglichen vertraglichen Vorgaben ihre Gültigkeit unter Umständen in der Sache kaum in Frage gestellt werden kann. Im Falle von durch solche Handlungen verursachten Schäden wäre dann die Schadensersatzklage nach Art. 268 i.V.m. Art. 340 AEUV einschlägig. Bedeutung erlangt die Möglichkeit der Überprüfung der Gültigkeit solcher *soft law*-Beschlüsse aber vor allem in denjenigen (durchaus zahlreichen) Konstellationen, in welchen solche Handlungen faktisch verbindliche Wirkungen entfalten, da sie (auch nach der Rechtsprechung des EuGH) jedenfalls zu berücksichtigen sind, eine Pflicht, die mitunter durch das Sekundärrecht verstärkt wird. Nicht beantwortet ist mit dem angezeigten Urteil des EuGH freilich die Frage, ob auch für unterinstanzliche Gerichte im Falle der beabsichtigten Nichtbeachtung von solchem *soft law* im Sinne der *Foto-Frost*-Rechtsprechung eine Vorlagepflicht besteht. Die letztliche rechtliche Unverbindlichkeit spricht eher gegen eine solche Pflicht (wobei selbstverständlich die Vorlagepflicht der letztinstanzlichen Gerichte zu beachten ist und zum Zuge kommen kann).<sup>49</sup>

c) *Nichtigkeitsklagen von Drittstaaten*: Nach Art. 263 IV AEUV können natürliche und juristische Personen unter gewissen Voraussetzungen auch gegen nicht an sie gerichtete Handlungen der EU-Organen Nichtigkeitsklage erheben. In der Rs. C-872/19 P<sup>50</sup> bejahte der EuGH – im Gegensatz zum Gericht – die Klagebefugnis Venezuelas gegen Verordnungsbestimmungen, welche wegen der sich verschlechternden Rechtsstaatlichkeit in diesem Staat Sanktionen vorsehen.<sup>51</sup> Auch ein Drittstaat sei eine juristische Person im Sinn des Art. 263 IV AEUV. Dieser Begriff sei nach ständiger Rechtsprechung nicht restriktiv auszulegen und umfasse sowohl juristische Personen des Privatrechts als auch solche des öffentlichen Rechts sowie Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit mit einer gewissen Beständigkeit. Drittstaaten allgemein von der Klagemöglichkeit nach Art. 263 IV AEUV auszuschließen (z.B. mit der im Verfahren vorgebrachten Begründung, dies schwäche die internationale Position der EU, zumal ihr in Drittstaaten solche Möglichkeiten nicht zwingend zukämen), stehe nicht mit den Grundsätzen der effektiven gerichtlichen Kontrolle und der Rechtsstaatlichkeit in Einklang, Prinzipien, welche ungeachtet jeglicher Reziprozität zu beachten seien. Weiter wirkten sich die in Frage stehenden Wirtschaftssanktionen unmittelbar auf die Rechtsstellung von Venezuela aus, da sie es bestimmten Wirtschaftsbeteiligten

---

<sup>49</sup> Zur Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage Einzelner gegen den „Brexitaustrittsvertrag“ bzw. den diesbezüglichen Beschluss des Rates, da letzterer schon nicht als Rechtsakt mit Verordnungscharakter iSd Art. 263 IV AEUV anzusehen sei, EuG, Rs. T-198/20, ECLI:EU:T:2021:348 – Shindler (zum Thema auch EuG, Rs. T-231/20, ECLI:EU:T:2021:349 – Price; EuG, Rs. T-252/20, ECLI:EU:T:2021:347 – Silver); ein Rechtsmittel beim EuGH ist hängig, vgl. Rs. C-501/21 P. S. weiter EuGH, Rs. C-684/20 P, ECLI:EU:C:2021:486 – Sharpston und EuGH, Rs. C-685/20 P, ECLI:EU:C:2021:485 – Sharpston, wo der EuGH die Urteile des Gerichts betreffend die Unzulässigkeit von Klagen der ehemaligen Generalanwältin E. Sharpston gegen Rechtsakte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten bestätigte. Vgl. zu den Urteilen des EuG Epiney, NVwZ 2021, 1345.

<sup>50</sup> EuGH, Rs. C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507 – Venezuela/Rat (Große Kammer).

<sup>51</sup> Dass die Verordnungsbestimmungen im Zusammenhang mit GASP-Beschlüssen standen, ändere nichts an der Befugnis des EuGH, da hier die in Art. 275 II AEUV vorgesehene «Gegenausnahme» zu Art. 24 I EUV betreffend Klagen gegen restriktive Maßnahmen gegenüber Einzelnen zum Zuge komme.

verbieten, Geschäfte mit Venezuela zu tätigen, so dass das Land bestimmte Waren und Dienstleistungen nicht mehr über diese Geschäfte erlangen könne. Ebenso seien keine Durchführungsrechtsakte mehr notwendig, so dass die Klage zulässig sei (gehe es doch um einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter).

Der EuGH bejaht somit umfassend die Klagebefugnis von Drittstaaten gegen Sanktionen (auch wenn die Maßnahmen selbst gegen Private gerichtet sind), so dass gegen staatenbezogene Embargos grundsätzlich von dem betroffenen Staat Nichtigkeitsklage erhoben werden kann. Darüber hinaus kann aus dem Urteil (erstmal in dieser Klarheit) auch allgemein die grundsätzliche Zulässigkeit (bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 263 IV AEUV) von Nichtigkeitsklagen von Drittstaaten gegen Handlungen von Unionsorganen abgeleitet werden.<sup>52</sup>

## V. Außenbeziehungen

Grundfragen des Vertragsschlussverfahrens hatte der EuGH im Gutachten C-1/19<sup>53</sup> zu erörtern. Dieses betraf den geplanten Abschluss des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul), das als gemischtes Abkommen abgeschlossen werden soll, da es auch in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt bzw. der Union für den Abschluss des gesamten Abkommens keine ausschließliche Vertragsschlussbefugnis zusteht. Im Zentrum stand die Tragweite der Art. 218 II, VI, VIII AEUV, welche für den Beschluss zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages die qualifizierte Mehrheit im Rat vorsehen. Hiermit stehe es nicht in Einklang, den Erlass des Beschlusses über den Abschluss eines Übereinkommens von der vorherigen Feststellung einer einstimmigen Entscheidung der Mitgliedstaaten abhängig zu machen. Denn mit einem solchen Vorgehen würde ein hybrider Entscheidungsprozess eingeführt, der im Vertrag nicht vorgesehen sei und dazu führe, dass die Möglichkeit der Union, das betreffende Abkommen abzuschließen, davon abhängig wäre, dass alle Mitgliedstaaten dem Abschluss zustimmen. Jedoch stehe es dem Rat im Rahmen seines politischen Ermessens frei, seine Entscheidung über den Abschluss aufzuschieben, bis ihm der Zeitpunkt adäquat erscheint, so dass er auch abwarten könne, bis alle Mitgliedstaaten mitgeteilt haben, sie seien für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Bereiche bereit, sich an die Übereinkunft zu halten. Die Entscheidung über ein solches „Abwarten“ sei aber mit qualifizierter Mehrheit zu treffen. Rechtsgrundlagen für den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul seien – so der Gerichtshof nach ausführlicher Analyse der Tragweite des Übereinkommens – Art. 82 II, 84, 336 AEUV. Schließlich betont der Gerichtshof, eine Aufspaltung des Beschlusses des Rates über den Abschluss des Übereinkommens von Istanbul in zwei gesonderte Rechtsakte komme aufgrund der Protokolle 21 und 22 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands sowie Dänemarks in Betracht, wenn dies objektiv gerechtfertigt sei, was dann zu bejahen sei, wenn sich Irland oder Dänemark nicht an den Maßnahmen zum Abschluss der Übereinkunft, die in den Anwendungsbereich der Protokolle fallen, in ihrer Gesamtheit beteiligt.

Um verfahrensrechtliche Fragen betreffend die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Festlegung von Standpunkten der EU in einem durch einen völkerrechtlichen Vertrag eingesetzten Gremium ging es in der Rs. C-180/20<sup>54</sup>. Grundsätzlich sei ein solcher Beschluss nach Art. 218 VIII Uabs. 1 i.V.m. Art. 218 IX AEUV mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen, es sei denn, einer der Fälle, in denen Art. 218 VIII Uabs. 2 AEUV Einstimmigkeit verlangt, sei gegeben. Bei der Frage, ob die erste in dieser Bestimmung genannte Alternative (der Beschluss fällt in einen Bereich, in dem für den Erlass eines EU-Rechtsakts Einstimmigkeit erforderlich ist) einschlägig ist, sei auf die materielle Rechtsgrundlage abzustellen.<sup>55</sup> Hier sei – wie auch bezüglich des Beschlusses zum Abschluss eines Abkommens und im Zusammenhang mit Sekundärrecht – der Schwerpunkt einer Maßnahme

<sup>52</sup> S. sodann EuGH, Rs. C-121/21 R, ECLI:EU:C:2021:420 – Tschechien/Polen: Der Gerichtshof gewährte hier erstmals vorläufigen Rechtsschutz in einem Vertragsverletzungsverfahren zwischen zwei Mitgliedstaaten (im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Braunkohlemine durch Polen in unmittelbarer Nähe zur Grenze zu Tschechien). In einem weiteren Verfahren verhängte der EuGH gegen Polen wegen Nichtbefolgung dieser einstweiligen Anordnung ein Zwangsgeld, vgl. EuGH, Rs. C-121/21 R, ECLI:EU:C:2021:752 – Tschechien/Polen.

<sup>53</sup> EuGH, Gutachten C-1/19, Gutachten vom 6.10.2021 – Abkommen von Istanbul (Große Kammer).

<sup>54</sup> EuGH, Rs. C-180/20, ECLI:EU:C:2021:658 – Kommission/Rat (Große Kammer).

<sup>55</sup> S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662 – Kommission/Rat (Abkommen mit Kasachstan).



entscheidend, der aufgrund objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Umstände, zu denen Inhalt und Ziel des Rechtsakts gehörten, zu eruieren sei. Die angefochtenen Beschlüsse beträfen allgemein die Arbeitsweise der durch das Partnerschaftsabkommen mit Armenien gegründeten internationalen Gremien. Dieses sei aber schwerpunktmäßig als Entwicklungsabkommen anzusehen; die Elemente des Abkommens, die Themen der GASP beträfen, träten hinter den Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit klar zurück, wie der EuGH im Einzelnen ausführt. Daher sei Art. 37 EUV vom Rat zu Unrecht als Rechtsgrundlage herangezogen worden.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> S. weiter EuGH, Rs. C-479/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:929 – Governor of Cloverhil (Große Kammer): Art. 50 EUV, Art. 217 AEUV und das dem EUV und dem AEUV beigefügte Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts seien dahin auszulegen, dass die Bestimmungen im Brexit-Austrittsabkommen und im Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und der EU (welche den Europäischen Haftbefehl betreffen) ungeachtet des Protokolls Nr. 21 bindend seien, da Art. 50, 217 AEUV der EU eine umfassende Befugnis zur Regelung der entsprechenden Fragen einräumten. Der Ansatz des EuGH – der impliziert, dass Irland einen mutmaßlichen Straftäter nach Großbritannien ausliefern muss – ist angesichts des primärrechtlichen Charakters des Protokolls bemerkenswert. S. schließlich zum in der VO 2271/96 vorgesehenen Verbot der Einhaltung der von den USA verhängten Sanktionen EuGH, Rs. C-124/20, ECLI:EUC:2021:1035 – Bank Melli Iran/Telekom (Große Kammer).